Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 142 **Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet**

Nr. 54 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2016

Op 12 juni 2015 heeft de Kiesraad een advies uitgebracht betreffende het onderzoek van de Kiesraad naar strafbepalingen in het verkiezingsproces. Conform mijn toezegging doe ik u hierbij mijn beleidsreactie toekomen.[1] De Kiesraad geeft als aanleiding voor het onderzoek aan dat hij in de afgelopen jaren meerdere malen is geconfronteerd met vermeend strafbaar handelen, zoals het kopen en verkopen van stemmen, maar vaker voorkomend het mogelijk ronselen van onderhandse volmachten bij met name gemeenteraadsverkiezingen. Het onderzoek dat door de Kiesraad zelf is uitgevoerd heeft geleid tot een aantal aanbevelingen en conclusies waarop in deze brief nader zal worden ingegaan.[2]

De Kiesraad stelt dat de strafbepalingen in het verkiezingsproces toereikend zijn, met uitzondering van artikel Z 8 van de Kieswet, dat het ronselen van onderhandse volmachten strafbaar stelt en artikel 54, tweede lid, van de Grondwet. Die bepaling heeft betrekking op de ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf. De Kiesraad stelt in het advies een aantal maatregelen voor om de werking van deze bepalingen te verbeteren.

Volmachtstemmen

Met de Kiesraad ben ik van mening dat het ronselen van volmachtstemmen onwenselijk is en het vertrouwen in de goede werking van het kiesrecht en het verkiezingsproces schaadt. Vanuit dat perspectief bezie ik dan ook het advies van de Kiesraad betreffende de vermeende ronselpraktijken die in de afgelopen jaren zijn gesignaleerd. Tevens stel ik vast dat de omvang van de vermeende ronselpraktijken relatief gering lijkt te zijn en

[1] Kamerstuk 31 142, nr. 51.

[2] Het onderzoek is kwalitatief van aard: het richt zich op een betere werking van de strafbepalingen en niet op het uitdiepen van de omvang van vermeend strafbaar handelen.

kst-31142-54
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

zich voornamelijk heeft voorgedaan bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en de eilandsraadverkiezingen. Ik ben, zoals reeds eerder aan uw Kamer is bericht, van mening dat stemmen bij volmacht in een maatschappelijke behoefte voorziet en daarom niet zou moeten worden afgeschaft.[3] Uit het advies blijkt dat ook de Kiesraad die mening is toegedaan. De volmachtregeling is voor sommige kiezers vrijwel de enige mogelijkheid om deel te nemen aan de verkiezingen. De maatschappelijke behoefte aan het stemmen door middel van volmachten beperkt zich niet tot burgers met beperkingen. Gemiddeld wordt ongeveer 10% van de stemmen uitgebracht door middel van volmachtstemmen. Het afschaffen van de volmachtregeling zou dan ook voor velen een belemmering vormen om deel te nemen aan verkiezingen. Het doel van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen is om zoveel mogelijk kiezers in staat te stellen hun stem uit te brengen. Kiezers die om diverse redenen op de dag van stemming niet in persoon kunnen stemmen, kunnen door het afgeven van een volmachtstem toch hun kiesrecht uitoefenen, hetgeen ook bijdraagt aan de legitimiteit van het verkiezingsproces. Samenvattend deel ik dan ook de visie van de Kiesraad inzake de onwenselijkheid van ronselpraktijken met volmachtstemmen en acht ik het van belang om te verkennen op welke wijze een betere handhaafbaarheid van het ronselverbod kan worden gerealiseerd. Tevens zal ik, in het kader van een verruiming van de mogelijkheden om in de toekomst stemmen uit te brengen, nader onderzoek laten uitvoeren naar alternatieve stemwijzen zoals «early voting».

Omvang vermeende ronselpraktijken

Uit het onderzoek van de Kiesraad blijkt dat tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014, waarbij circa 20 meldingen over vermoedens van ronselen zijn gedaan, het Openbaar Ministerie (OM) in geen van de gevallen tot vervolging is overgegaan, omdat de meldingen betrekking hadden op gedragingen die niet voldeden aan de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet. Ik verwijs in dit kader ook naar de motie van de eilandsraad van Bonaire van 26 mei 2015 waarin onder andere melding werd gemaakt van vermeende ronselpraktijken van volmachten, maar waarbij geen aangiften zijn gedaan.[4]

Delictsomschrijving artikel Z 8[5]

In de eerste plaats stelt de Kiesraad voor om de delictsomschrijving van artikel Z 8 aan te scherpen en te verhelderen, opdat politie en OM beter in staat zijn om ronselpraktijken op te sporen en te vervolgen. Daarbij zou duidelijk moeten zijn dat het initiatief tot volmachtverlening enkel en alleen van de volmachtgever uit mag gaan. Verder stelt de Kiesraad dat het reeds doen van een enkele oproep om stempassen af te geven strafbaar zou moeten worden gesteld, waarbij de uitlokking als misdrijf zou moeten worden gekwalificeerd met het oog op de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden door het OM.

Ik ben met de Kiesraad van mening dat het van belang is te bezien hoe het verbod op ronselen beter kan worden gehandhaafd. Uitgangspunt is en

[3] Kamerstuk 31 142, nr. 48.
[4] De motie van de eilandsraad van Bonaire van 26 mei 2015, is gezamenlijk met een advies van de Kiesraad van 22 juli 2015 en beleidsreactie op de motie aan de eilandsraad van Bonaire aan de Tweede Kamer gezonden, Kamerstuk 33 900, nr. 13.
[5] Artikel Z 8 Kieswet luidt:
Degene die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze pas af te geven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie.

blijft dat het initiatief tot het verlenen van de volmacht steeds moet uitgaan van de volmachtgever. Het ronselen van volmachtstemmen in het systeem van het strafrecht levert echter niet een zodanig zware overtreding op dat de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, gelet op de ernst van de gedraging en de mate van ingrijpendheid van deze bevoegdheden, passend en proportioneel wordt geacht bij de opsporing. De huidige formulering van het artikel richt zich tegen het stelselmatig aanspreken of anderszins persoonlijk benaderen van personen om hen ertoe te bewegen hun onderhandse volmacht af te geven. Daarnaast voorziet de Kieswet in de beperking dat een gevolmachtigde kiezer slechts voor 2 personen een volmachtstem kan uitbrengen, hetgeen grootschalige ronselpraktijken bemoeilijkt. De Kiesraad illustreert echter in zijn onderzoek met enkele voorbeelden dat deze delictsomschrijving inzake het ronselen van volmachtstemmen niet meer zou passen bij de huidige praktijk van stemmen ronselen. De jurisprudentie over het ronselen van volmachtstemmen is echter beperkt van omvang en biedt geen algemene richtlijnen voor de uitvoeringspraktijk. Samen met mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie en in overleg met het OM bestudeer ik de mogelijkheden om artikel Z 8 van de Kieswet te actualiseren. Daarbij zal ook worden ingegaan op welke gedragingen met betrekking tot het stemmen per volmacht zijn toegestaan en welke gedragingen niet. Medio 2016 zal ik u berichten of en zo ja, op welke wijze beter kan worden gehandhaafd.

Betere voorlichting

In de tweede plaats stelt de Kiesraad dat een betere voorlichting over de volmachtregeling noodzakelijk is. Ik ben het eens met de Kiesraad dat het van belang is dat het voor een ieder helder moet zijn wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn bij het verlenen van een volmacht. De Kiesraad geeft in zijn advies aan een voorlichtende rol te willen vervullen ten opzichte van politie en OM. Ik zal in overleg met de Kiesraad bezien op welke wijze de voorlichting over het gebruik van de volmacht kan worden verbeterd.

Uitsluiting van het kiesrecht

Ten derde stelt de Kiesraad voor om de gronden voor de uitsluiting van het kiesrecht zodanig uit te breiden dat het mogelijk wordt dat de rechter een kiezer zijn kiesrecht tijdelijk kan ontnemen als bijkomende straf voor kiesrechtdelicten.

Artikel 54, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat van het kiesrecht is uitgesloten hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet uit het kiesrecht. Personen die worden veroordeeld wegens het begaan van een delict waarbij de maximaal op te leggen vrijheidsstraf lager is dan een jaar kunnen derhalve niet, als bijkomende straf, worden uitgesloten van het kiesrecht. Uitsluiting van het kiesrecht is om die reden niet mogelijk bij veroordeling wegens het begaan van een aantal lichtere kiesrechtdelicten.

De Kiesraad acht het van belang dat ook bij een veroordeling wegens dergelijke delicten tijdelijke uitsluiting van het kiesrecht mogelijk wordt. Naar het oordeel van de Kiesraad is uitsluiting van het kiesrecht in relatie tot verkiezingsdelicten een passende, op het delict toegesneden sanctie. Hij adviseert de in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet opgenomen voorwaarde van veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar te laten vervallen. In het verlengde hiervan zou de wetgever naar het oordeel van de Kiesraad een ander criterium moeten hanteren bij het

aanwijzen van delicten waarbij uitsluiting van het kiesrecht kan worden opgelegd. Sinds de grondwetsherziening van 1983 geldt als algemeen criterium dat uitsluiting van het kiesrecht alleen mogelijk dient te zijn ten aanzien van delicten «die naar hun wettelijke omschrijving een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel inhouden». Bij de lichtere kiesrechtdelicten is hiervan ook volgens de Kiesraad geen sprake. De Kiesraad adviseert uitsluiting van het kiesrecht mogelijk te maken bij delicten die een «ernstige aantasting van de grondslagen van de democratische rechtsstaat» inhouden en geeft in overweging dit criterium als richtsnoer voor de wetgever op te nemen in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet.

De Kiesraad legt de nadruk in zijn advies op de aard van het delict. Bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 heeft de grondwetgever benadrukt dat het kiesrecht een grondrecht is en dat daarom de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden betracht bij het aanwijzen van delicten die tot uitsluiting van het kiesrecht zouden kunnen leiden. De grondwetgever achtte aanwijzing slechts mogelijk als zowel de aard als de zwaarte van het delict daartoe aanleiding geven. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie over de internationaalrechtelijke bepalingen die betrekking hebben op de uitoefening van het kiesrecht. Volgens beide hoven moet bij beperkingen van het kiesrecht – waarvan bij uitsluiting van het kiesrecht uiteraard sprake is – het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen en dient in dat verband zowel de aard als de ernst van het strafbare feit als de duur van de straf in aanmerking te worden genomen.[6]

Ik deel het uitgangspunt dat de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden betracht bij het aanwijzen van delicten die tot uitsluiting van het kiesrecht zouden kunnen leiden en acht het – mede in het licht van het hiervoor geschetste internationaalrechtelijke kader – daarom niet opportuun het advies van de Kiesraad over te nemen door de in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet opgenomen voorwaarde van veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar te laten vervallen, dan wel het criterium dat wordt gehanteerd bij het aanwijzen van delicten waarbij uitsluiting van het kiesrecht kan worden opgelegd inhoudelijk ter discussie te stellen. Overigens past het niet bij het sobere karakter van de Grondwet om dat criterium in de Grondwet op te nemen.

Terrorisme en ontzetting uit het kiesrecht

Het advies en onderzoek van de Kiesraad zijn ook voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Tijdens het debat met uw Kamer over terugkerende Syriëgangers op 27 januari jl. is door de heer Van der Staaij (SGP) bepleit dat het afnemen van de nationaliteit bij terroristische misdrijven niet enkel gebeurt bij een dubbele nationaliteit, maar ook bij een enkelvoudige nationaliteit, door het Nederlanderschap zoveel mogelijk uit te kleden door bijvoorbeeld beperkingen op te leggen ten aanzien van het kiesrecht, het recht op sociale zekerheid en het recht op benoeming in openbare dienst.[7] Een besluit hierover vergt echter een grondige analyse en een bredere afweging van belangen, hetgeen buiten het bestek valt van deze beleidsreactie op het advies van de Kiesraad inzake strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ik zal samen met mijn

[6] Zie onder meer de uitspraak van het EHRM van 21 oktober 2014 (Murat Vural, 9540/07) en de uitspraak van het HvJ van 6 oktober 2015 (Delvigne, C-650/13).

[7] Plenair debat Tweede Kamer op woensdag 27 januari 2016 met de ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over terugkerende Syriëgangers en over berichten over infiltratie door ISIS in de vluchtelingenketen (Handelingen II 2015/16, nr. 47).

ambtgenoot van Veiligheid en Justitie bezien of het mogelijk is om de strafrechter bij meer terroristische misdrijven de bevoegdheid te geven personen uit te sluiten van het kiesrecht en de Kamer daarover schriftelijk informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk